

顾问 顾明远

俄罗斯转型时期 重要教育法规文献汇编

肖甦 王义高 编译

顾问 顾明远

俄罗斯转型时期 重要教育法规文献汇编

肖甦 王义高 编译



人民教育出版社
·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

俄罗斯转型时期重要教育法规文献汇编/肖甦, 王义高编译.

—北京: 人民教育出版社, 2009

ISBN 978-7-107-21730-2

I. 俄...

II. ①肖... ②王...

III. 教育法令规程—汇编—俄罗斯

IV. D951.221

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 128293 号

人民教育出版社出版发行

网址: <http://www.pep.com.cn>

人民教育出版社印刷厂印装 全国新华书店经销

2009 年 10 月第 1 版 2009 年 10 月第 1 次印刷

开本: 889 毫米×1 194 毫米 1/16 印张: 51.5

字数: 1 400 千字 印数: 0 001~3 000 册

ISBN 978-7-107-21730-2 定价: 89.60 元
G·14840

如发现印、装质量问题, 影响阅读, 请与本社出版科联系调换。

(联系地址: 北京市海淀区中关村南大街 17 号院 1 号楼 邮编: 100081)

序

顾明远

比较教育研究重在采集资料，特别是各国的教育政策法令。对各国教育政策法令进行分析研究才能了解其教育发展的指导思想和教育改革与发展的轨迹。中华人民共和国建立以后，一度以苏联教育为我国办学的范式，对苏联教育的政策法令收集得比较齐全。北京师范大学外国教育研究所（国际与比较教育研究所的前身）先后编译了《苏联教育法令汇编》（1978年，北京人民出版社）、《苏联高等和中等专业教育法令汇编》（1984年，北京师范大学出版社）和《苏联普通教育和职业教育法令汇编》（1985年，北京师范大学出版社），基本上收集了苏联20世纪50年代以后至80年代初的各项教育政策法令，并在此基础上对苏联教育作了系统深入的研究。但是进入80年代中期以后，这项工作中断了。学术界把兴趣转向西方世界，引进了西方各国的教育理论和教学模式。这当然是必要的，无可非议。

比较教育研究需要广泛地研究世界各国的教育，借鉴他们的有益经验，不可像改革开放以前那样囿于苏联一国的经验。但一反过去的做法，只研究西方教育，而不再对苏俄教育感兴趣，则又走向了另一个极端。苏联教育发展历史的经验教训是很丰富的。特别是1991年苏联解体以后，随着经济体制的转型和社会制度的变革，其教育也有了根本性的转变。研究苏俄教育的变革，对于认识教育发展的某些规律，如教育与政治、经济的关系，教育与文化传统的关系，特别是教育与宗教的关系会有很大帮助。我们可以从中吸取许多经验教训。即使从比较教育的价值无涉的目的来说，也有必要对我国的最大邻邦、世界大国的俄罗斯教育进行透彻全面的研究。否则国际比较教育研究就不全面了，就有空白了。为了研究俄罗斯的教育，就首先要收集俄罗斯政府的教育政策与法令，了解他们的教育政策举措。

《俄罗斯转型时期重要教育法规文献汇编》是《苏联高等和中等专业教育法令汇编》、《苏联普通教育和职业教育法令汇编》的续篇。在时间上它刚好与这两部汇编衔接上，反映了苏联解体前夕和解体以后俄罗斯采取的各种教育改革政策和措施。这对于我们了解和研究俄罗斯教育无疑是最宝贵的第一手资料。感谢王义高、肖甦两位教授的辛勤劳动。

2009年2月20日于北京

（顾明远先生现任中国教育学会会长，
教育部教师教育专家委员会主任委员，
北京师范大学教授、博士生导师）



译序：追踪教育立法轨迹 解读教育变革历程

肖 甦 王义高

俄罗斯联邦国土面积达一千七百万平方公里，不仅是世界上面积最大的国家，其教育也具有悠久的历史，仅论其在苏联时期和现俄罗斯岁月里的教育业绩，就显示出它在全球教育事业行列里的重要地位。其在教育领域诸多方面所取得的成就对世界教育事业的发展和进步具有重要的影响力和推动作用。

一、苏联时期教育发展改革的简单回顾

十月革命胜利、苏维埃社会主义联盟建立伊始，大力发展国民教育就成为年轻的苏维埃政权重要的工作任务之一。苏联时期，从托儿所、幼儿园到小学、中学，乃至大学和研究生阶段，均实行免费教育。其中义务教育阶段实行无条件的、非竞试的免费教育，非义务教育阶段则实行基于竞试选拔之上的免费教育；此外，还提出普及初等义务教育、学校向大众开放、教育与宗教分离等发展教育原则。经过十几年的发展和改革，苏联社会主义教育方针和体系初步确立。

随着经济的发展和综合国力的增强，1930年苏联中央执行委员会和人民委员会通过了关于普及初等义务教育的法令，规定在全国范围内普及4年制初等义务教育，在城市和工矿地区普及7年制义务教育，大力发展9年制和10年制普通教育和中等技术教育。

在教育目的、培养目标上，苏联国民教育始终遵循苏联共产党提出的政治纲领，突出思想道德教育的优先地位，培养德、智、体、美、劳全面和谐发展的爱国公民。在教育内容、课程设置原则上，取缔了旧俄时期的古典主义教育，加强适用于大众化的普通教育、综合技术教育，贯彻教育与生产劳动相结合、学校教育与生活实际相联系的方针；反对过早职业化而提倡综合技术教育，并尝试走出一条普通教育与职业教育逐步接近、融合的道路，引导高等教育走上“教育—科学—生产一体化”的道路。

20世纪50~80年代，苏联对教育进行了四次重大改革。

第一次是1958年改革，其重心是普通中等教育，主要解决中等教育培养目标与国民经济结构和产业结构间的矛盾。因为随着战后国民经济的恢复与发展，苏联中等教育规模急剧扩大，而高校的招生数量有限，致使大批中学毕业生只能寻求就业出路，但另一方面，中等教育一直以报考高校为培养目标，欠缺对学生劳动技能的培养，不能满足国民经济各部门的需要。因此，1958年12月，苏联最高苏维埃主席团通过了《关于加强学校同生活的联系和



进一步发展苏联国民教育制度的法律》。改革的主要内容是将学制由10年延长至11年，在中等教育阶段大幅度增加劳动课程和课时以及职业培训内容。但是由于学校中劳动课所占比重过大，影响了教学质量，使得此次改革并未取得预期效果。

鉴于上一次改革的教训，1964年8月，苏共中央和部长会议通过了《关于改变实施生产教学的、劳动的、综合技术的普通中学的学习期限的决议》，开始对中等教育进行第二次改革，中等教育学制又改回10年，一方面适当减少各个年级、各个科目的教学时数（其中压缩最大的是劳动教学课与劳动实践课），另一方面不断加深科学知识尤其是自然科学知识课程的难度，以便尽可能达到“使教材内容反映当前科学技术和社会生活的变化”的目的。一段时间下来，尽管学生知识掌握方面的连续性、系统性、深刻性得以加强，但客观上加重了学生的学习负担，过大、过量的知识难度抑制了学生主动学习的积极性，结果仍是没有实现改革的初衷，而且学生在知识掌握质量和适应社会生活的能力方面有所下降。

第三次是苏联1984年对普通教育和职业技术教育的改革。此次改革主要是因为苏联的国民经济由粗放型向集约型转变，要求中等教育所培养的毕业生不仅要有良好的一般文化知识，还要熟练掌握劳动技能和技巧。苏共中央全会和苏联最高苏维埃于1984年通过了《改革普通学校和职业学校的基本方针》，将普通教育学制又改回到11年，把各种不同学制和类型的职业技术学校统一为中等职业技术学校，同时开设各种适应现代社会需要的新课程。此次改革的一项重要成果就是加强了学校与社会之间的联系。

第四次是1986年的改革，主要是针对高等和中等专业教育的改革。苏共中央连续颁布了《苏联高等和中等专业教育改革的基本方针》（草案）、《关于中等和高等学校改革的进程及党在实施改革中的任务》等重要文件。其所出台的主要改革措施有：调整高等和中专院校与企业间的关系，实行合同制；扩大高等和中专院校科研规模；改进高等和中专院校教学内容及专业设置；全面提高教学质量。此次改革是俄罗斯高等教育历史上牵涉面广、举动最大的一次改革，意在通过教学、科研与生产的一体化，使高校和中专院校与社会经济、科技发展相协调，但由于后来政局动荡，使得改革并没有完全进行下去。

经过七十余年的发展与改革，到20世纪80年代末，苏联国民教育体系已经具有相当大的规模和世界公认的高质量水平，为苏联的社会主义建设培养了大批人才。据2005年《国家统计年鉴》，俄罗斯共有69.7万所普通中小学，学生2 085.1万人，中小学教师146万人；2 603所中等职业学校，学生2 270万人；中等职业学校教师124.4万人；514所高等学校，219.7万名高校教师，在校生2 824.5万人，每万人口中拥有大学生的数量为190人。每万人口中具有中等教育水平的居民达2 740人；每万人口中具有高等教育水平的居民达1 130人。^①

二、俄罗斯教育改革的进程

1991年7月10日，叶利钦就任俄罗斯历史上首任总统，一个月后发生了众所周知的

^① Российский статистический ежегодник 2005 года. Москва: Госкомстат России, 2005; стр. 247, 259, 262.





“八一九事件”；同年岁末，继15个加盟共和国中的波罗的海三国宣布独立后，12月21日除俄罗斯加盟共和国外的其余11个加盟共和国均相继宣布独立，三天后叶利钦以俄总统名义向联合国提出俄罗斯要求继承苏联在联合国的成员国地位。25日俄罗斯最高苏维埃正式更名为俄罗斯联邦（Российская Федерация），简称俄罗斯（Россия），当晚，克里姆林宫上空飘扬了七十余年的苏联国旗在红场上千万民众的欢呼声中徐徐降下。至此，苏联彻底解体。世界各国随后相继发表声明承认俄罗斯为独立的主权国家，并陆续与其建立外交关系。

独立后的俄罗斯联邦继承了原苏联的大部分主权，成为在政治、经济、军事、外交以及地理关系上都与以往截然不同的完全独立的主权国家。在明确宣布取消苏共中央的最高领导地位、解散苏联共产党、以市场经济体制取代原有的社会主义计划经济体制的前提下，叶利钦带领俄罗斯这架庞大的三驾马车进入了全方位的社会转型时期。俄罗斯的国民教育亦随之开始了改革的进程。

（一）教育改革的国家政策与法律支持

社会的转轨必然引起教育领域的适应性变革，而社会的政治经济发展状况又直接左右着教育的发展以及改革的力度和效度。20世纪90年代以来俄罗斯由于在政治和经济方面的发展不太平稳，致使其很多法律和法令难以全面贯彻实施，但是，各种教育法律文件仍不断出台，这在一定程度上体现了国家和政府对教育的重视。

叶利钦就任总统伊始（1991年7月10日）的第一号总统令，就是《关于教育发展的紧急措施》（当时称之为《关于俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国教育发展的紧急措施》）。该总统令明确提出：教育对发展俄罗斯智力、文化和经济方面的潜力具有特殊意义，必须确保教育领域发展的优先地位；必须制定国家教育发展纲要；支持非国立教育和私立学校的发展；免于向教育系统的机关、企业和团体征收各种赋税；教授、教员的职务工资应高于俄罗斯工业系统平均工资的一倍；教育系统各部门所占用的土地可以无偿、无限期使用；等等。

1992年颁布的《俄罗斯联邦教育法》是俄罗斯独立后第一部教育基本法，它在总体思想上继承了苏联所奉行的国家教育政策。其内容主要包括重新划分国民教育体系的组成，确立多元化办学模式，扩大教育机构的管理及经营自主权，将义务教育的年限从原来的11年改为9年。1992年版《俄罗斯联邦教育法》和1996年修订版《俄罗斯联邦教育法》都明文规定：“教育领域是优先领域”，还承诺：国家每年划出不低于国民收入10%的资金用于教育的需要。俄罗斯20世纪90年代以来的改革基本都以该法律文件为指导。在此前后又相继颁布了近两百项改革法案和法令。1996年修订后的《俄罗斯联邦教育法》出台，它是对过去几年教育改革的一个反思，并作出了总的评价，确立了以后教育改革与发展的基本方向。在财政经费方面，该版《俄罗斯联邦教育法》还补充规定：高等教育的国拨份额不得低于联邦预算支出部分的3%，国拨高教经费应足以确保每一万名俄罗斯居民中有170名大学生能免费接受国立高等教育。两版《俄罗斯联邦教育法》都规定：高校教师的工资比工业部门职工的平均工资高一倍；中小学教师工资不得低于工业部门职工的平均工资；等等。



1994年和1997年俄联邦两次颁布《联邦教育发展纲要》(以下简称《纲要》),除重申以上教育法的有关条款之外,还进一步申明:该《纲要》的主要目标在于坚持把俄罗斯联邦宣布的“教育优先”地位作为国家政策的基本原则。其基本方针在于确保俄罗斯教育、文化、科学的统一空间;建立和完善教育发展的法律、政策基础;在教育系统中保持和发展民主的、国家—社会的管理机制,等等。1997年颁布的《纲要》是俄罗斯独立后各种法律、法规、法令的集大成者,它对俄罗斯教育体制发展的现状及存在的问题,教育改革的目标、方针、任务及效果等都作了明确的阐述。

叶利钦总统对“教育优先”的以上承诺曾给当时的俄教育界以极大鼓舞。由上可见,从教改舆论到总统指令,再到法律文件,都一致认同和肯定教育的“优先”地位。这种“优先”意识在苏俄教育史上实属鲜见。

自普京出任俄罗斯总理继而担任总统后,俄罗斯治国策略和改革方针方面发生了一些变化,如加强中央领导权力、强化民族统一空间等。在教育方面也逐步加强联邦空间内教育的统一性,为教育制定统一的国家标准,以纠正过去几年中出现的教育过度分权化、区域自治化及非国有化等现象。

2000年10月4日俄政府批准的《俄罗斯联邦国民教育要义》(以下简称《要义》)规定了教育在国家政策中的优先地位,确立了教育发展的战略和基本方针。该《要义》在教育方面校正全面西化和教育私有化等方面的失误,开始重视民族文化的优秀传统,保持俄罗斯联邦各民族特有的文化传统和民族教育优势,提出了民族教育振兴和教育现代化的口号。该《要义》规定:保障支持俄罗斯各族人民的民族语言文化、生活习惯及其文化传统;全体公民不分性别、种族、民族、语言、出身、居住地点、宗教信仰、社会阶层、年龄、健康状况、社会地位、财产及职务状况,均应得到下列权利保障:普及性的、免费的学前教育;义务的、免费的基础普通教育;普及性的、免费的中等(完全中学)普通教育,包括可以选择各基本侧重专业的教学的机会;普及性的、免费的初等职业教育;竞试基础上的免费的高等和中等职业教育;竞试基础上的免费的大学后研究生、博士研究生教育;对生活无保障的儿童提供专项经济支持,施以补充教育;为健康条件所限的学生举办普及性的、免费的特殊教育,等等。

实际上该《要义》是将曾经颁布的《俄罗斯联邦民族教育方针》(草案)以法律文本的形式固定下来,对其内容作了一定修改。通过两个文本的对比可以看出,该《要义》更接近俄罗斯的现实,重新确立了教育的基本目的和任务,以及国家在教育领域的基本任务。

2000年10月,俄罗斯政府通过了一份题为《俄罗斯联邦国家教育学说》的报告,强调在教育发展中不允许存在与国家教育学说相矛盾的情况,如损害公民受教育权利、教育经费减少等情况。2001年俄罗斯联邦国家委员会工作小组拟定了《现阶段俄罗斯的教育政策》,建议加大教育投资力度,大力推进教育现代化进程。

2002年2月11日俄罗斯联邦政府通过了《2010年前俄罗斯教育现代化构想》(以下简称《构想》)。该文件的出台对于俄罗斯制定现在和未来的国家教育政策具有十分重要的意义。



《构想》分为三大部分：教育在俄罗斯社会发展中的作用；教育政策的优先方面；教育政策实施的基本方向、阶段和措施。该《构想》充分论证并阐述了教育在俄罗斯社会经济发展中的重要地位和作用，再次强调教育应该成为国家和社会的优先发展战略。俄罗斯的现实表明，其教育的现代化是在国内社会生活各个方面普遍进行现代化改革的背景下，在其他各项改革的密切相互作用中发生和发展的，因此，教育现代化不能作为一个部门性的方案来实施，而是必须提升到国家政治层面并成为全民族的任务。

2002年12月6日，俄罗斯总统普京出席了俄罗斯第七届校长联盟大会并发表了重要讲话，指出了俄罗斯教育的重要任务、存在的问题及未来发展方向。他认为，目前俄罗斯教育的主要任务是实现教育的现代化，还存在的教育问题有人才培养不能满足社会需要、思想观念保守等，希望能够在未来几年展开全方位的合作，构建终身学习的教育体系，实现军事教育的现代化等。

在2004年的年度国情咨文中，普京对俄罗斯现存的一些教育问题给予了高度的关注。他认为，俄罗斯的职业教育已经不能适应劳动力市场的需求，致使高等教育大众化水平下降，虽然大学生人数在不断增加，但多数大学毕业生没有按所学专业就业，高级技工、管理和法律方面的人才欠缺。另外一个极为严重的问题是，低收入家庭的孩子特别是边远城市和乡村的孩子不能获得高质量的教育。

在2006年的国情咨文中，普京对俄罗斯教育发展的目标和改革措施作了相应部署：组建创新型高校并为其购置国内外最新设备，以创建富有竞争力的教育体制；政府与企业界及社会共同调整职业教育计划内容，建立独立而客观的监督机制，以保证教育质量的提高；通过企业的专项发展基金向大型高校提供资金，在有法律保障和国家支持的情况下建立教育信贷机制。

自第一次修改补充《俄罗斯联邦教育法》至那时已经过去了十余年，这期间的政治经济形势、社会环境和教育环境都发生了很多变化，为了适应新的形势和需求，普京政府对《俄罗斯联邦教育法》进行了数次修补（2000年7月；2002年2月；2003年1月；2003年12月；2004年3月、6月、8月等）。新教育法与原教育法在总体结构上没有什么区别，但修改增删之处不少。它更明确地反映了普京执政时期的治国方略，反映了近期教育改革的相应变化，反映了普京的教育治国思想和优先发展教育的政策。综合有关教育法的几次修补，与1996年的教育法相比较，现行的教育法有如下几个方面的变化：

1. 提高了国家对教育的责任；
2. 把学前教育纳入到免费教育范围内；
3. 取消了许多关于政府财政拨款的承诺；
4. 招生不经竞试的人员中增加了对军职人员的规定；
5. 新教育法取消了原教育法中对教育工作者的一些优惠政策。

应该说，修改后的《俄罗斯联邦教育法》是伴随当时俄罗斯的经济和社会变化而作出的相应改变，它不仅体现了俄罗斯的国情和民情，而且也反映了普京执政时期的教育改革策

略。执政的俄联邦政府继承什么样的治国原则决定了其教育政策的性质和教育发展的走向。新修改的教育法在政府职责、财政拨款、教师待遇、非国立教育机构的管理等方面都作了很大的改动。而且，随着俄罗斯政治、经济体制改革的深化，社会经济形势的逐步稳定和好转，教育改革扩展和细化，国家对于《俄罗斯联邦教育法》的修改和补充仍在持续，根据俄罗斯2008年最新版《“教育与创新经济的发展：2009～2012年推行现代教育模式”国家纲要》草案中的设计，2010年将对《俄罗斯联邦教育法》再度进行修订。

（二）俄罗斯教育改革的主要方面

1. 管理体制的改革

随着1991年岁末苏联的解体，苏联国家教育委员会也随之解体，俄罗斯联邦于1992年3月正式成立俄罗斯教育部和俄罗斯联邦科学、高等学校和技术政策部两个部门，对各级各类教育实行联邦中央、联邦主体、地方三级管理。俄联邦教育部主管学前教育、普通中小学教育、职业技术教育、中等专业教育、中等和高等师范教育、校外教育。俄联邦科学、高等学校和技术政策部负责综合性大学及师范院校以外的其他高等教育的领导和管理。1996年8月，俄罗斯新政府改组职能机构，成立俄罗斯联邦普通和职业教育部取代上述两部，按照新的《俄罗斯联邦教育法》划分的普通中等教育和职业教育两大块对全国的国民教育实行垂直管理。

2004年3月，普京连任俄罗斯总统，联邦政府对其最高职能机关再次进行重组，原来的俄罗斯普通与职业教育部、科学与技术创新部两部合并，成立了俄罗斯联邦教育与科学部。作为联邦政权在教育领域的最高执行机构，该部负责制定国家科技、教育政策，以及在教育、科学、技术、创新活动、知识产权、对青年的教育和培训、社会支持和保障领域内对相关法律法规的实施和调节。科学与教育部由四个署组成：联邦科学与创新署，联邦教育署，联邦知识产权、专利与商标署，联邦教育与科学监督署。其中联邦科学与创新署、联邦教育署是在平行状态下分别管理科学和教育的全国性事务。联邦教育署基本上替代先前的俄罗斯普通与职业教育部职能，对各级各类教育仍然实行联邦中央、联邦主体、地方三级管理。

俄罗斯教育管理的三级管理体制，使各联邦主体和地方自治机构有了一定的管理权限，而且每级的管理都有明确的权限，当然联邦中央的管理权限仍然占有主要地位。联邦中央对全国的教育实施宏观管理，负责制定国家教育标准和条例，编制教育预算，为办学提供基本的物质技术保障。联邦主体的任务是贯彻中央联邦的教育政策，同时制定各联邦自己的教育法规，制定相应区域的教育标准，规定地方教育税和教育费等。地方自治机构主要是实施国家教育政策，管理地方教育机构，保证俄罗斯国家教育标准的实施，编制地方教育预算，制定地方教育标准。

2. 学制与教育结构的改革

（1）普通教育学制改革

1992年的《俄罗斯联邦教育法》对国家教育体系作了明确的规定。俄罗斯联邦教育体系的概念是“相互衔接的各级各类教育大纲和各级国家教育标准以及培养方向体系的总和”。





联邦实施的教育大纲分为普通（基础和补充）教育大纲、职业（基础和补充）教育大纲。按我国传统意义上的理解，普通教育大纲具体包括学前教育即幼儿园阶段（3至6岁）；初等普通教育即小学阶段（1至3或4年级）；基础教育即初中阶段（5至9年级）；中等（完全）普通教育即高中阶段（10至11年级）。

1999年起，俄联邦普通和职业教育部和俄罗斯教育科学院主席曾大规模酝酿一个学制改革方案，拟将现行的11年制普通教育学制改为12年学制，并陆续出台一些改革草案。建议改革后1~10年级为义务教育，后面的两年学生根据自己未来到大学选择的方向实行侧重专业式教学，有侧重地按大的专业方向安排这一阶段的课程。这套方案曾于2001年先在小范围内实验，拟每年推进一个年级并逐步扩大范围，用10年的时间过渡到全面实现12年学制。但由于国家经济条件、社会舆论等众多方面的因素，向12年制过渡的议题似乎已经停止，俄罗斯目前的策略是把现行的11年学制做实、做好。

（2）高等教育结构改革

1992年，俄罗斯通过了《俄罗斯高等教育多级结构暂行条例》，其高等教育结构发生重大变化，形成了多级高等教育结构。1996年8月，俄罗斯政府颁布《俄罗斯联邦高等和大学后职业教育法》，将本国的高等教育统称为高等职业教育，并从结构上划分为高等职业教育和高等后职业教育两个阶段，具体将高等职业教育阶段又明确分为三个层次。第一层次为“不完全高等职业教育”。第二层次为“基础高等职业教育”，此阶段学制4年，毕业后授予学士学位。第三层次为“完全高等职业教育”，它又分两种形式：一是在基础高等职业教育层次上继续学习一年的毕业生，可获高等教育相应专业的行家（如某学科的工程师等）资格学历证书；二是基础高等职业教育的毕业生继续进入硕士阶段，两年毕业授予硕士学位。凡完成第三阶段者有资格进入高等后职业教育阶段，通过考试可继续攻读副博士学位和博士学位，成绩合格者通过论文答辩获得副博士和博士学位。申请攻读博士学位者必须具有副博士学位，两种学位学制均为脱产学习三年。

2002年11月俄联邦发展多层次专家培养体制问题的全俄会议进一步明确，高等职业教育层次结构主要由两个教育子系统组成：一个是按“专业”或相近的专业—方向培养某专业专门人才的文凭专家基础教育大纲（即保留了苏联的5年制模式）；另一个是按“方向”培养学士和硕士，并授予相应资格证书及学位证书的基础教育大纲。这实际上是对实施多层次高等教育结构和学位制度后在课程设置上的相应调整，也是为加入打造欧洲统一高等教育空间的博洛尼亚进程做好学制方面的准备。2004年12月，俄罗斯召开教育工作会议，讨论俄罗斯教育改革和发展的未来方向问题，再次强调高等教育改革的主要方向之一是继续推行学士—硕士两级体制。

继多次的研讨和论证之后，2007年5月16日，俄罗斯国家杜马通过《关于引入两级高等教育体制的法律草案》，从法律层面上正式确定高等教育实施两级结构，并重新厘清两者间的相互关系。该《法律草案》明确规定，于2007年9月1日全面实行的新的体制是把原来的5~6年的文凭专家体制拆解为学士+硕士的两级高教体制，学士阶段的学制为3~4年，



旨在为社会经济领域和生产部门培养具有高等教育水平的普通人才，毕业生将获得高等职业教育毕业证书，授予学士学位，只有完成这一级教育大纲的学生才有资格通过竞试进入硕士阶段，即第二级高等教育；硕士阶段实施2~3年（以2年为主）的专业教育，旨在培养从事科研活动、分析设计工作的研究型人才，授予硕士学位，完成第二级高等教育是进入研究生部继续学习的基本条件。

多层次的高等教育系统不仅标志着苏联时期高等教育的单轨制向俄罗斯高等教育双轨制的转变，而且保证了高等教育能对经济和社会的需求作出灵活的反应，并能使受教育者对教育途径的个性取向得到满足，客观上使俄罗斯高等教育层次呈现出多样性、可选择性的时代特点。

3. 办学体制的改革

《俄罗斯联邦教育法》规定，教育机构的创办者可以是：国家政权管理机构和地方自治机构；本国、外国和境外的企业、各种所有制形式的机构及其所属的团体和协会；本国、外国和境外的各种社会和个人基金会；在俄罗斯联邦境内注册的各种社会宗教组织；俄罗斯联邦及其他国家的公民。据统计，此法令公布后各种私立学校如雨后春笋般地出现在莫斯科和外省各地。在普通中等教育阶段，国家对私立学校的学生给予一定的经济补助，以此彰显义务教育的公平性。1993年，私立中小学368所，在校生3200人；2000年发展到635所，学生6.1万人；2004年则已达到708所，学生7万人。非国立高等学校的发展更是势如破竹，规模不断扩大，数量逐年递增。1993年，非国立高校只有78所，在校学生数为6.99万人，到2000年，已有358所，学生人数达到47.06万人，2004年已有私立高校409所，学生人数达到1024.1万人。^①

俄罗斯私立学校的出现是俄罗斯国内社会变革和发展的必然产物。俄罗斯私立学校顺应时代而兴起，学校数量越来越多，办学规模以及影响越来越大，这是一个值得关注的新鲜事物。创办私立学校既满足了新的经济环境中不同阶层对教育的需求，也在一定程度上缓解了国家经费拮据的困境；既为促进国家的教育发展、为社会培养急需的人才作出了自己独特的贡献，同时又对传统的国立教育提出了挑战。

4. 全国统一考试制度

为了确保高等学校的生源质量，避免招生工作中出现贪污腐败现象，俄联邦政府于2001年决定组织举行全国统一考试的实验，并以“命令”的形式发布《全国统一考试实验条例》。由此开始试行全国统一考试的招生制度，用全国统考代替中学毕业考试和大学入学考试。这种考试包括所有的核心课程：俄语、文学、外语、数学、科学以及历史。2002年开始全国统考的科目确定为8个，分必考和选考两个方面。其中必考为数学和俄语，选考科目为英语、物理、生物和历史等。考生可根据报考学校的专业，选择报考的科目。考试题一般分为选择题、简答题、详答题三大类，其中包括难度不等的习题，也包括提高了要求的习题，这样既可以考核应届毕业生的基础知识，又可以对应届毕业生进行竞争性筛选。2005年起，所有中

^① Российский статистический ежегодник 2005 года. Москва: Госкомстат России, 2005; стр. 247, 259, 262.





学毕业生参加完考试后,把自己的材料连同考试分数向自己选择的院校投档,各院校把材料录入互联网,学生可以在网上浏览到录取信息,决定到哪所学校就读。

推行全国统一考试之后,据统计,2001年,参加统考的有5个地区;2002年为16个;2003年激增至47个,参加统考的毕业生人数为60万。^①俄罗斯的国家统一考试彻底改变了俄罗斯高校的招生模式和中学的毕业考试形式,在俄罗斯国内掀起了波澜。尽管专家指出,国家统一考试作为高校入学的唯一标准评价测试还存在很多缺陷,但是,国家统一考试取代中学毕业考试和大学入学考试是可行的,俄罗斯政府也积极加大国家统一考试的试行力度。

5. 教育教学改革

(1) 普通教育学校的教学改革

苏联解体后,俄罗斯在普通教育学制上出台了重要举措,与之相应,在教学方面也发生了很多变化。20世纪90年代开始颁布《俄罗斯联邦教育法》、《俄罗斯普通教育基础计划》、《俄罗斯教育必修内容最低限度》和《普通基础教育国家教育标准(草案)》。普通基础教育开始实行人文化、个性化和区别化教学,由此,对课程及教学内容也进行了重新设计,注重自然科学与人文科学、国家与地方、综合课程与学科课程之间的协调和统一,以便满足学生的不同需求。2002年,俄罗斯政府又修改了《普通基础教育国家教育标准》(以下简称《标准》),修改后的标准将普通教育阶段划分为小学、初中、高中,再确定每一学习阶段的各学科以及学科的必修内容最低限度、培养水平和要求。《标准》对每个阶段总教学时数、每门课的教学时数、必修课和选修课的比例等都作出规定。这样学校在《标准》的规定下,对课程的选择、课程内容的安排上更加灵活、自主。

2002年7月俄罗斯教育部经过讨论和修改公布了《普通教育高年级阶段侧重性专业教学构想》,文件规定从2004年开始实行侧重专业式教学的预备教学,2005年开始在有条件的学校实施这一改革。侧重性教学是在完全中等教育的高年级阶段实行侧重性专业教学,这是俄罗斯实施教育现代化过程中对完全中等教育提出的新要求。侧重性教学在课程设置方面,一般设有1~2门科目按加深难度大纲学习,其课程类型包括三种:普通教育基础科目、侧重专业面的科目和选修课,各自所占的比例分别是50:30:20。^②

侧重性专业教学是一种区别化、个性化的教学手段,注重满足学生兴趣和发挥潜力。侧重性教学改革在俄罗斯教育界引起了长时间的争论。很多生理学家和部分心理学家认为侧重性教学加重了学生学习的负担。同意这一观点的教育实践家们也指出,一些学生不仅急于在学校取得好成绩,还想尽办法学习额外的知识。但也有些人认为,侧重性教学并没有对学生的身心造成危害,反而增强了他们的竞争意识和学习动力。

(2) 高等教育教学改革

俄罗斯进入社会转型后,其高等学校专业结构不合理、专业设置与社会需求脱节、专业

^① 中国驻俄罗斯大使馆教育处:《俄罗斯将实行高校招生制度改革》,《世界教育信息》,2004年第4期,第62页。

^② Константин сумнительный. Профиль спасения. Народное образование. 2006. (1): 133.



人才培养严重失调等弊端日益凸显，已经不能适应新的市场经济对人才的需求。1994年8月颁布的《高等职业教育国家教育标准》对高等学校的培养方向以及目录作出了明确区分，在原来的300多个专业之上，确立了89个更加宽泛的培养方向。这一新目录充分体现了厚基础、宽口径、适应性强的特点，许多高等院校还增设了国内外人才市场急需的学科和专业，同时缩减和取消了供大于求的一些学科和专业。俄罗斯高等教育教学改革把提高专业人才质量作为改革的目标，为培养厚基础、宽口径的通才而不断改进教学内容，使之与市场经济相适应。

1992年以来，俄罗斯政府先后颁布了《高教领域国家政策的基本原则》、《联邦教育发展纲要》和《高等职业教育国家教育标准》等多个纲领性文件，特别是《高等职业教育国家教育标准》规定了高等教育各专业的基本课程标准，成为各类高校实施教学的重要参照。《俄罗斯联邦教育法》对高等教育的内容也作出了新规定：加强基础知识教学，加强各学科人文知识的内容，扩大学生专业知识面，要求学生所学知识能跟上社会发展。据统计表明，在俄罗斯新的课程计划中，出现了四类课程：人文—社会经济类课程占总学时的25%左右；自然科学类课程占总学时的25%~40%；专业基础课程占总课时的30%~40%；专业课程占15%以下。以往的高等教育的课程内容中，重视职业技能和职业理论，而通识性和人文性不足，因此俄罗斯高等教育的教学改革中，在课程设置和教学内容上加强基础性文化内容和人文科学的内容。同时还要注重人文教育与科学教育的融合和相互补充，在理工科高等院校加强基础课程和人文课程内容，在人文社科高校加强理工科知识教育，形成统一文化的大学。

2003年，出于国家战略和教育国际化发展的考虑，俄罗斯正式加入博洛尼亚进程，并于2005年颁布《俄联邦高等职业教育体系2005~2010年落实博洛尼亚宣言条款的措施计划》，在试行二级高教体制的同时，俄罗斯一方面适当调整高等教育教学大纲，使其高等教育由两个子系统构成：有500个专业按培养证书专家的连续教育大纲实行（学期通常为5年）；110个专业按培养学士（学期4年）和硕士（学期6年）的二级教育大纲实行，实际上它们是按照不同的框架在实施，而且获得培养学士学位的学校已占总数的50%。^①另一方面，在全国高校范围内采取实验与自愿相结合的方法，由学校试行欧洲学分转换系统。这个学分系统是博洛尼亚框架下的一项技术和内容上最复杂的任务之一，它规定每学期的学分为30分，每学年为60分。修满180学分方可获得学士文凭，修满300学分方可获得硕士文凭。欧洲统一的六分制评分系统为：A表示“优秀”，考生通常占10%，B表示“非常好”，考生占25%，C表示“好”，考生占30%，D表示“满意”，考生占25%，E表示“一般”，考生占10%，如果考分为F或FX（表示“不满意”），意味着考试失败。但可经补考通过考试。目前在俄罗斯有30多所联邦级的大学参加了使用学分制的试验，而且每所学校都只在部分教学大纲中实施，通常仅占10%~15%。^②在所有层次的职业教育和补充职业教育中实行学分制，这对于形成俄联邦连续教育系统是最重要和非常复杂的任务。

^{①②} Справка по вопросу «О реализации положений Болонской декларации в системе высшего профессионального образования Российской Федерации» (к заседанию коллегии Минобрнауки России 16 Декабря 2004 года)



三、俄罗斯教育的现实问题与发展趋势

苏联解体后,年轻的俄罗斯经历了转型初期的阵痛与动荡,逐渐走上稳定与发展之路。俄罗斯的教育改革已经走过了十多个年头,各个领域的改革也取得了一定的成效,但是仍有不少问题尚待解决。

(一) 俄罗斯教育存在的问题

1. 教育经费不足

1992年的《俄罗斯联邦教育法》就明确规定:国家保证每年拨出的教育经费不应少于国民收入的10%,但在实际操作中,教育经费的拨款被大打折扣,虽然近几年有所缓解,但是还是不能满足教育改革所要达到的理想标准。由于经费的不足,俄罗斯的很多中小学校基础设施陈旧,信息化教育一直得不到实现或者受众面狭窄。甚至由于资金的短缺,很多学校不能完成规定的教学目标,由此还连带引发教育的腐败现象。教育经费的不足也严重影响教师的待遇。教师的待遇每况愈下,严重影响了俄罗斯教育事业的发展。尤其在高教领域,由于缺乏稳定的经费来源,按季度拨款使许多科研项目难以制定研究计划并付诸实施,俄罗斯高校的科研一度处于停滞状态,基础科学研究更为薄弱,而且科研被人为地划分为科学系统、各行业系统和高校系统,这样的条块分割产生的一系列不良后果使科研工作者的潜力得不到充分发挥,既破坏了教学和科研的有机联系,也影响教师学术水平的进一步提高,自然也影响到高校人才培养质量。源于科研经费的严重短缺,相当一部分知名学者教授为得到更好的科研和生活条件远走异国,许多年轻学者也为生计所迫,转行到经济领域,并且这一现象呈恶性循环趋势。

2. 学校道德教育工作薄弱

按照《俄罗斯联邦教育法》的规定,俄罗斯教育必须强调教育的人道性质和全人类价值,但同时不允许学校教育机构留存和建立任何政治性组织或团体。在教育非政治化、非意识形态化的原则下,学校取消了共青团、少先队、十月儿童等所有团组织,结果导致学校的道德教育出现“真空”。许多学校由于社会保障失利,导致对学生的思想品德教育工作非常薄弱,学生中出现了越来越多的酗酒、吸毒甚至卖淫现象,甚至为谋取钱财,抢劫斗殴、杀人害命的犯罪事件时有发生。

俄罗斯政府逐渐认识到教育中道德教育的失衡给社会和受教育个体带来的严重影响。俄罗斯普通和职业教育部连续发布了《1999~2001年学校思想道德教育发展纲要》和《2002~2004年学校思想道德教育发展纲要的基本方针和实施计划》等政府文件,旨在加强教育领域的思想道德教育,构建新的思想道德教育系统。2001年的《2010年前俄罗斯教育现代化构想》明确强调,道德教育在教育体系中最具优先地位,是教育活动不可分割的组成部分。然而,在现实操作层面,道德教育缺失的恢复则是一个相当复杂、艰巨的任务,涉及精神领域的教育与完善不可能一蹴而就。

3. 教师队伍不稳定，人才流失严重

随着市场经济的冲击，教师队伍越来越不稳定，人才流失现象极为普遍，数量严重不足。由于教师待遇普遍较低，而工作负荷又非常大，所以目前俄罗斯年轻人一般不愿当教师，这使教师人才匮乏、教师流失现象相当严重。大量的专业水平较高的中青年人才流失到经济领域或国外，导致了学校师资队伍的青黄不接，严重老化。报考研究生和立志从事教育事业的青年人才（尤其是男性）人数锐减，75%的师范院校毕业生不从事教学工作；因经济困难、学校中的优秀专业教师不得不从事与教学无关的其他工作，从而导致师资的隐性流失严重。最近十年俄罗斯人力资源的流失至少达到了100万人。1990~1996年官方登记的移民人数约为9万~11万人/年，俄罗斯学者移民主要选择科技发达的国家，首先是美国，其次是欧盟国家、加拿大和澳大利亚。根据所公布的资料，从1990年开始俄罗斯损失了70%~80%的数学家、40%的物理学家以及许多文学家和艺术家。俄罗斯科学院选择到国外定居的学者中，科学副博士占55.9%，科学博士占16.2%。约一半（48.5%）离开本国的专家年龄都不到40岁。^①

4. 教育的多元化改革使教育行政与质量管理亟待规范

在社会转型时期，俄罗斯教育改革力度之大、范围之广引起全世界的瞩目：全国统一考试制度的实施，国家教育标准的颁布，人才培养类型的多样化，私立学校的迅速增加，以及教育内容和教育手段的更新等方方面面的变革与发展，彻底打破了原来高度集中、高度划一、高度确定性的教育规范，已有的规章条例几乎无法检验和把握教育质量和办学水平。教育办学主体多样化之后，全社会，从国家机构、社会团体到国内外公民人人都可以办学，大量非国立学校以及国立学校分校的开办，使办学水平参差不齐，培养规格纷繁多样，教学条件差别悬殊，师资力量强弱不均等问题日益凸显，这些都直接或间接地威胁到素来声誉良好的俄罗斯教育的人才培养质量，因此，严格规范教育行政管理、完善教育督导与评价机制，建立健全教育教学质量监控体系等，成为俄罗斯教育有序健康发展亟待完成的任务。

（二）俄罗斯教育发展趋势

在新的时代背景下，俄罗斯教育在继承传统的同时也不断地尝试创新，其主要的发展方向是面向现代化，同时为了重振俄罗斯在当今世界的大国地位，迎接新世纪激烈的国际竞争和科学技术所带来的挑战，俄罗斯的教育将在现代化的道路上快步前行。从以下两个重大教育文件足可以看到，俄罗斯政府大力推进教育现代化进程的趋势。

1. 《2010年前俄罗斯教育现代化构想》

教育的现代化已成为俄罗斯未来教育发展的关键词，而教育现代化的内容涉及教育领域的方方面面，经过一系列酝酿与准备，2002年2月11日俄罗斯联邦政府通过了《2010年前俄罗斯教育现代化构想》（以下简称《构想》），该《构想》包括以下五方面：普及基础教育、保证公民接受教育的权利、全面提高各级各类学校的教育质量、提高国家教育管理的效益以

^① 《俄罗斯人才流失的现状及其原因》，《国外高等教育教学研究动态》，2004年第8期。





及增加教育财政预算并完善发展教育的经济组织。其中,“普及性”、“质量”、“效益”是该《构想》的三个关键词,也是该《构想》所要达到的目标。全部内容可概括为三块:教育在俄罗斯社会发展中的作用;教育政策的优先方面;教育政策实施的基本方向、阶段和措施。

(1) 教育在俄罗斯社会发展中的重要作用

教育是确保俄罗斯经济增长、提高国民经济效率和竞争力的最强推动力,是民族安全、国家富强、公民幸福的重要因素之一。所以,要充分发挥教育潜力,维护社会团结和国家统一的社会文化空间;保证公民平等接受高质量的教育应不分家庭收入、居住地、民族和健康状况;在国家的支持下,教育系统应保证高效利用自己已有的人力、信息、物质和财政等资源。

在社会转型时期,国家应着重解决好迫在眉睫的社会和经济问题,以保证建立教育系统稳定发展的机制。调动个人、组织、企业、社会各界力量都来分担教育资金的投入,保障教育工作者工资待遇的实质性提高。

(2) 教育政策的优先方面

为实现教育的现代化,国家在保证教育的基础性及满足国家、社会和个人的当前和长远需要的基础上,应优先发展以下几方面:普及高质量的教育;保障教育经费和师资的充足;促进教育系统管理模式的现代化。在保证高质量教育的普及方面,俄罗斯政府保障提供完全中等教育和其他各级免费教育,并要求学生掌握一定量的知识,还要发展学生的个性、认识能力和创造能力。

教育作为国民经济发展的优先领域,在其现代化的过程中,国家将根据需求持续增加对教育的财政投入,并建立有效的经济保障机制,包括普通中等教育和初等职业教育实行标准的财政预算;建立国家教育贷款、资助体系等内容;切实改善教育工作者的物质生活状况和提高教师的社会地位,提高教育干部的职业技能。

(3) 教育政策实施的基本方向、阶段和措施

2010年前教育现代化实施计划分为三个阶段。

第一阶段(2001~2003年),主要任务是完全恢复国家在教育领域中的责任。明确俄罗斯联邦主体在教育中所担负的职责,并提高普通市立教育机构的地位。

第二阶段(2004~2005年),充分落实第一阶段的措施,在教育内容、组织和财政方面采用新的模式,使教育更加适应劳动力市场和社会经济发展的要求。

第三阶段(2006~2010年),在财政分配、教师工资待遇、普通教育和职业教育质量以及竞争力等方面应该取得教育现代化最初的预期成绩。

《构想》的出台和实施为俄罗斯教育的发展、教育普及和教育质量的提高,建立有效的教育体系奠定了基础,集中展现了俄罗斯教育现代化的全景,对俄罗斯制定现在和未来的国家教育政策具有十分重要的意义,也是21世纪俄罗斯教育改革与发展的基本方向与趋势。

2. 《“教育与创新经济的发展:2009~2012年推行现代教育模式”国家纲要》

2008年3月俄罗斯联邦政府颁布《“教育与创新经济的发展:2009~2012年推进现代教育模式”国家纲要》(草案)(以下简称《国家纲要》)。纲要的目的在于推行现代教育模式,

